

ONG humanitaires et politiques migratoires des États : une analyse financière et stratégique

Marc-Antoine Pérouse de Montclos

Lorsque l'on s'intéresse aux politiques migratoires des États, les mouvements de réfugiés s'avèrent occuper une place un peu à part, qui relève tout à la fois du droit d'asile au Nord et d'une stratégie d'endiguement au Sud. Pour les puissances industrialisées du monde occidental, les déplacements forcés de population n'en sont pas moins parties prenantes d'une vision globale de la question. Leur spécificité tient surtout à un mode de gestion qui, au Sud, fait intervenir en priorité des agences intergouvernementales et des associations de solidarité internationale (ASI) plutôt que les services d'immigration des ministères de l'Intérieur ou de la Justice des pays hôtes. De ce point de vue, les organisations non gouvernementales (ONG) apparaissent comme des acteurs à part entière des politiques migratoires « ici et là-bas », qu'il s'agisse de dénoncer les restrictions du droit d'asile en Occident ou d'assister les populations déplacées par des conflits ou des catastrophes naturelles et recueillies dans des camps placés sous la protection juridique du HCR (Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés).

Une rapide analyse économique confirme en l'occurrence toute l'importance des ASI dans la gestion des crises humanitaires. Selon les chiffres et les années,

Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS, *chargé de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), docteur en sciences politiques, travaille sur les conflits armés, les déplacements forcés et l'évaluation de l'aide humanitaire en Afrique subsaharienne. Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (IEP), où il enseigne, il a vécu plusieurs années au Nigeria, en Afrique du Sud et au Kenya et accompli régulièrement des missions d'études en Afrique. Il est notamment l'auteur de Le Nigeria (1994), Violence et sécurité urbaines (1997), L'aide humanitaire, aide à la guerre ? (2001), Villes et violences en Afrique subsaharienne (2002) et Diaspora et terrorisme (2003).*

32, av. Henri-Varagnat, 93143 Bondy cedex (France), tél. +33(0)148025697, <perouse@bondy.ird.fr>.

les ONG convoient désormais entre 6 % et 15 % de l'aide publique au développement, contre moins de 0,2 % en 1980¹. Sans même compter leurs autres sources de financements, elles ont ainsi reçu 4 milliards de dollars des diverses allocations budgétaires comptabilisées par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) dans la rubrique des coopérations gouvernementales en 2004. La proportion s'avère encore plus impressionnante si l'on considère uniquement les opérations de secours et non les programmes de développement à plus long terme. En valeur absolue et relative, les montants consacrés à des actions humanitaires d'urgence ont en effet connu une forte croissance et sont passés de 3 % à 10 % du total de l'aide publique au développement entre 1970 et 1999. Or les financements des États bailleurs pour des opérations de secours se répartissent *grosso modo* en parts à peu près égales entre le mouvement de la Croix-Rouge, l'ONU et les ONG. Ces dernières touchent en fait la plus grosse partie du « gâteau », puisqu'elles récupèrent par ailleurs entre le tiers et la moitié des fonds versés par les gouvernements aux agences onusiennes ou régionales – le Bureau humanitaire de la Commission européenne (ECHO), par exemple, leur consacre jusqu'aux trois cinquièmes de son budget².

Aujourd'hui, le constat est éloquent. À l'échelle mondiale, les ONG spécialisées dans l'urgence gèrent environ la moitié de l'assistance humanitaire et véhiculent quelque 1,5 milliard de dollars par an, le double quand on comptabilise leurs propres financements d'origine privée³. Toutes catégories confondues, le budget annuel des ASI atteindrait les 100 milliards de dollars, dont un dixième consacré aux pays en crise. Il s'agit d'un véritable mouvement de fond, qui concerne également les ONG strictement nationales⁴. Si l'on inclut l'ensemble des organisations privées à vocation sociale, éducative, culturelle, sportive ou humanitaire, le secteur dit « non lucratif » représente alors quelque

1. Catherine Agg, *Trends in Government Support for NGOs*, Genève, UNRISD, 2006, p. 14.

2. Ian Smillie, Larry Minear, *The charity of nations: humanitarian action in a calculating world*, Bloomfield (Conn.), Kumarian Press, 2004, p. 184.

3. Judith Randel, Tony German (éd.), *Global Humanitarian Assistance 2003*, Londres, Development Initiatives, 2003, p. 8.

4. Ces dernières sont en l'occurrence très majoritaires. Ainsi, en France, la plupart des ONG ne travaillent que dans l'Hexagone. D'après la base de données SIRENE (Système de répertoire des entreprises et des établissements), seulement 0,4 % mènent des activités à l'étranger, et elles représentaient 1,3 % des dépenses et 1,8 % de l'emploi du secteur non lucratif en 1995. Malgré les aspirations universelles de la Révolution de 1789, les associations de solidarité internationale constituent une petite minorité, à l'image des préoccupations de l'ensemble des Français, dont les dons ne sont que pour moins de 10 % directement affectés à un soutien au tiers-monde.

1 600 milliards de dollars en 2002⁵ ! Dans un pays comme la France, par exemple, un habitant sur quatre est membre d'une ou de plusieurs associations régies par la loi de 1901 et 170 000 ONG emploient des salariés, contre 120 000 il y a dix ans. L'impact sur l'économie nationale est loin d'être négligeable. Avec 960 000 postes rémunérés en 1996, le secteur non lucratif hors congrégations religieuses fournit 4,9 % de l'emploi non agricole et 3,7 % du produit intérieur brut, jusqu'à 6,3 % lorsque l'on valorise la part du bénévolat.

Les raisons d'un succès économique

Plusieurs facteurs expliquent un tel engouement pour les ONG. Depuis la fin de la guerre froide, d'abord, le triomphe de l'ère libérale a consacré le rôle de l'initiative privée et, avec lui, le recul de l'État, de ses politiques sociales et de ses ambitions en matière de coopération gouvernementale avec les pays du tiers-monde. Auparavant, la tendance était inverse et, toutes proportions gardées, les subventions aux ASI n'avaient guère augmenté au cours des années 1970 et 1980. Leur part dans l'aide publique au développement des pays de l'OCDE avait même diminué pendant ce laps de temps⁶. C'est en réalité l'effondrement de l'URSS qui, dans un monde devenu multipolaire, a ouvert de nouveaux terrains d'action pour les ONG internationales, légitimé le droit d'ingérence humanitaire et entériné le travail de pionnier des associations de type « sans-frontériste ». Les secours de première urgence ont alors retenu toute l'attention des États bailleurs. Pour un coût bien moindre, ils présentaient en effet l'avantage d'être beaucoup plus visibles et spectaculaires que des programmes de développement dont l'efficacité paraissait toujours douteuse et dont l'enveloppe budgétaire n'avait cessé de diminuer depuis les années 1960.

Dans une certaine mesure, le succès des ONG correspond aussi à la volonté des États de mener une diplomatie par procuration avec des vecteurs d'influence plus discrets que dans le cadre officiel d'une coopération bilatérale, de gouvernement à gouvernement. De façon symptomatique, le phénomène gagne même des pays jacobins et traditionnellement réticents à financer des associations de solidarité internationale. Ainsi, la France compte parmi les États européens qui

5. Les chiffres qui suivent sont tirés des données réactualisées de la monumentale étude de l'université Johns Hopkins sur le secteur non lucratif dans le monde : Lester M. Salamon et al. (éd.), *Global civil society: dimensions of the nonprofit sector*, Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

6. Claude Emerson Welch, *Protecting human rights in Africa: roles and strategies of non-governmental organizations*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1995, p. 278-279.

subventionnent le moins les ONG humanitaires. Mais le ministère des Affaires étrangères tente à présent de renverser la situation pour réagir à la domination des Anglo-Saxons. En 2004, le président Jacques Chirac s'est engagé à doubler en cinq ans la part de l'aide publique au développement transitant par des associations de solidarité internationale. Par contraste, les Américains, eux, ont depuis longtemps l'habitude de travailler avec des ONG « patriotiques ». Il est même arrivé que le Département d'État monte de toutes pièces ou appuie la création de pseudo-associations destinées à relayer sa politique étrangère. Ironiquement surnommées « GONGOs » (*Government NGOs*), de telles structures ont par exemple permis à l'administration du président Ronald Reagan de soutenir clandestinement la lutte armée contre les sandinistes au pouvoir au Nicaragua dans les années 1980. Issues des milieux d'extrême droite, les ONG concernées se sont en l'occurrence camouflées derrière des objectifs humanitaires et des montages institutionnels assez obscurs pour ravitailler la guérilla des Contras et relayer ses activités politiques aux États-Unis avec l'aide de la CIA (*Central Intelligence Agency*)⁷.

7. Mentionnons notamment le Nicaraguan Refugee Fund, la CAUSA (Confederation of Associations for the Unity of the Societies of America) et l'IRIS (Institute for Regional and International Studies). Établi en septembre 1984 par True Davis, le Nicaraguan Refugee Fund émanait en réalité de la Human Development Foundation, une institution basée à Miami et financée depuis Panama par la CIA. Quant à la CAUSA, qui datait de 1980, elle était l'œuvre de deux anciens agents de la South Korean Central Intelligence Agency : Kim Sang In, longtemps en poste au Mexique, et le colonel Bo Hi Pak, le second du révérend Sun Myung Moon. Créé en 1984 sous l'égide de l'USCWF (United States Council for World Freedom) et de la WACL (World Anti-Communist League), enfin, l'IRIS se présentait comme un établissement éducatif, qui a en l'occurrence bénéficié d'exemptions fiscales pour aller entraîner les Contras nicaraguayens et les forces de sécurité salvadoriennes à des opérations de renseignement et de guerre psychologique. Il faut savoir que l'USCWF était un groupe paramilitaire fondé en 1981 par le général à la retraite John Singlaub et dirigé par un conseil d'administration comprenant le général Lewis Walt (un ancien Marine au Vietnam), Howard Phillips (un chef de file des conservateurs au Congrès), Andy Messing (un président du National Defense Council) et John Fisher (un responsable de l'American Security Council monté en 1955, en pleine fièvre du maccarthysme, par des entreprises soucieuses de vérifier le profil politique et syndical de leurs employés sur la base des fichiers antisémites de l'American Vigilante Intelligence Federation promue par Harry Jung en 1927). Liée à l'USCWF et présidée de 1984 à 1986 par le général John Singlaub, qui devait ensuite céder la place à l'ancien ministre belge de la défense Jose Desmarests, la WACL, elle, a été lancée en 1966 avec l'Asian Peoples Anti-Communist League (une création, en 1954, des services secrets du Kuomintang à Taiwan et de la dictature proaméricaine au pouvoir en Corée du Sud) et l'Anti-Bolshevik Bloc of Nations (une organisation comptant beaucoup d'Européens de l'Est qui avaient collaboré avec les nazis avant de passer à l'Ouest avec l'aide des services secrets américains et britanniques, tel Yaroslav Stetsko, un Ukrainien qui a participé aux massacres de Lvov par les troupes allemandes en 1941). Jusqu'en 1975, l'Unification Church du révérend Sun Myung Moon a également fait officiellement partie de la WACL ; elle a

Certes, les associations de solidarité internationale émanant directement des appareils étatiques des pays développés demeurent très minoritaires. Mais qu'en est-il de celles, beaucoup plus nombreuses, dont le budget dépend presque entièrement de financements institutionnels ? À leur manière, les ONG subventionnées par des gouvernements sont, délibérément ou non, les maîtres d'œuvre d'une diplomatie humanitaire. En effet, les montants et la destination des secours sont, on le sait, largement déterminés par des considérations politiques, sécuritaires et économiques⁸. Pendant la guerre froide, il s'agissait surtout de soutenir les alliés des États-Unis pour endiguer la pénétration communiste ; aujourd'hui, l'objectif est plutôt de promouvoir et de renforcer des régimes dits démocratiques, par opposition à des dictatures susceptibles de menacer la paix mondiale⁹. L'administration du président George W. Bush, par exemple, fait clairement de la lutte contre la pauvreté une composante essentielle de la guerre contre le terrorisme. Aux côtés de la défense et de la diplomatie, l'aide au développement constitue ainsi l'un des trois piliers fondamentaux de la stratégie de sécurité énoncée par la Maison Blanche en septembre 2002.

Seule une poignée d'idéalistes continue en fait d'imaginer que l'assistance des États donateurs ne serait pas liée à leur intérêt national. À les en croire, l'aide au développement viserait en priorité les pays les plus pauvres, quoi qu'il en soit de leur potentiel commercial et économique¹⁰. Mais une telle argumentation ignore que, de la Somalie à l'Afghanistan, les intérêts stratégiques des États voyous ou déliquescents se mesurent à l'aune de leur capacité de nuisance, et pas forcément de leurs réserves en matières premières ou de leur positionnement géographique. Les statistiques disponibles montrent en tout cas qu'il n'y a pas de corrélation entre les niveaux d'aide par habitant et l'intensité des besoins telle qu'elle est mesurée grâce à l'indice de développement humain¹¹. Le constat vaut pour les pays en crise, où l'on assiste à une disproportion de moyens accordés à la lutte contre le terrorisme plutôt qu'aux victimes de guerres civiles. S'ils étaient vraiment déterminés par l'intensité des souffrances, les

ensuite continué d'y être représentée par le biais de sa branche japonaise, Shokyo Rengo [Victoire sur le Communisme], une association fondée en 1967 et dirigée par Yoshio Kodama (un parrain de la pègre des yakuza) et Ryoichi Sasakawa (un homme d'affaires trouble qui se décrivait lui-même comme « le fasciste le plus riche du monde ») !

8. Alberto Alesina, David Dollar, « Who gives aid to whom and why? », *Journal of Economic Growth*, vol. 5, n° 1, 2000, p. 33-63.

9. James Meernik, Eric Krueger, Steven Poe, « Testing Model of US Foreign Policy: Foreign Aid during and after the Cold War », *Journal of Politics*, vol. 60, n° 1, 1998, p. 63-85.

10. Pour une pareille thèse, cf. David Halloran Lumsdaine, *Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949-1989*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

11. Stephen Browne, *Aid and influence: Do donors help or hinder?*, Londres, Earthscan, 2006, p. 7.

secours humanitaires devraient en principe se concentrer sur les violences les plus graves. Les interventions privilégieraient alors les terrains de guerres civiles, qui, assez logiquement, s'avèrent plus meurtrières pour la population que les guerres interétatiques et, surtout, que le terrorisme, un « épiphénomène démographique » au vu des dégâts qu'il a provoqués à l'échelle mondiale au cours des trente dernières années, avec une moyenne de mille morts par an seulement¹².

En réalité, les crises du tiers-monde sont d'abord analysées en fonction de leur pertinence stratégique et de leur dangerosité. En 2003, par exemple, la moitié de l'aide humanitaire de l'ONU est allée à l'Irak, où le renversement de la dictature de Saddam Hussein avait pourtant entraîné peu de déplacements forcés de population. À Washington, la guerre contre le terrorisme a également refaçonné la carte géopolitique des régions prioritaires. Depuis 2001, l'Afghanistan, l'Irak, le Pakistan, la Turquie et la Jordanie ont en l'occurrence bénéficié d'une augmentation spectaculaire de l'aide américaine, même si la ventilation géographique des autres pays récipiendaires n'a pas fondamentalement changé, essentiellement du fait de l'inertie administrative de l'agence de coopération USAID (United States Agency for International Development)¹³. Pour paraphraser George Orwell, certains réfugiés s'avèrent ainsi plus « égaux » que d'autres... et retiennent davantage l'attention des bailleurs de fonds institutionnels.

Dans le cadre d'une charité bien ordonnée qui commence par soi-même, la distribution des secours à l'échelle mondiale révèle alors tout son potentiel stratégique, qui n'est pas seulement d'assister les pauvres, mais aussi de protéger les riches contre d'éventuelles révoltes insurrectionnelles. Pour les États bailleurs, en l'occurrence, l'aide est d'autant plus facile à instrumentaliser et à politiser que la majeure partie de leur assistance humanitaire est bilatérale, à hauteur de 60 %. Transparaît en filigrane une division du travail qui assigne un rôle d'exécutant à des ONG subventionnées par leur propre gouvernement, avec des agences internationales et des États en guise de contremaîtres ou de commanditaires. Les tendances les plus récentes révèlent même un certain repli nationaliste des coopérations bilatérales. Au début des années 1980, il était de bon ton de financer quelques ONG « étrangères ». Aujourd'hui, l'aide publique

12. Hugh Miall, *The peacemakers: peaceful settlement of disputes since 1945*, Basingstoke, Macmillan, 1992, p. 124 ; Andrew Mack et al., *Human Security Report 2005*, Vancouver, University of British Columbia, Human Security Centre, 2005.

13. Todd Moss, David Roodman, Scott Standley, *The Global War on Terror and US Development assistance: USAID allocation by country, 1998-2005*, Washington, Center for Global Development, 2005.

au développement est de plus en plus souvent confiée à des associations qui ont leur siège dans le pays donateur¹⁴.

Une mouvance humanitaire hétérogène et disparate

Pour autant, il serait trompeur de réduire systématiquement les ONG à de vulgaires sous-traitants de la politique migratoire des États occidentaux, en particulier lorsqu'elles travaillent auprès des populations déplacées dans l'hémisphère Sud. L'extrême diversité du mouvement humanitaire complique le tableau et invite à se méfier des analyses simplistes. Sur le plan institutionnel, on peut *grosso modo* distinguer les organisations intergouvernementales (OIG), essentiellement les agences spécialisées de l'Union européenne et des Nations unies, d'une part, et les associations de droit privé que sont les ONG, d'autre part. Les premières sont faciles à identifier et comprennent une quarantaine d'entités actives sur le terrain. Les secondes, en revanche, constituent une mouvance fluide et nébuleuse, difficile à cerner précisément. L'Union des associations internationales a recensé 16 586 ONG à but non lucratif à travers le monde en 1999, avec d'importantes lacunes en ce qui concerne les pays en développement¹⁵. D'autres annuaires font référence à 78 000 associations internationales, nationales ou régionales de par le monde en 1991, du club de philatélistes à l'ONG humanitaire¹⁶. L'ONU, pour sa part, a comptabilisé 29 000 associations de solidarité internationale en 1995, et des estimations indépendantes parlent de 35 000 ONG dans les pays en développement¹⁷. Quant à l'OCDE, elle recensait 4 436 ONG de solidarité internationale dans les pays industrialisés en 1997, contre 2 970 en 1993, 2 500 en 1990 et 1 600 en 1980¹⁸.

Quelques précisions s'imposent à cet égard. Le Conseil économique et social des Nations unies, l'ECOSOC, a tenté d'appréhender les ONG à la fois en fonction de leurs activités, fort diverses, et de leur nature sociale, à savoir des groupements de citoyens volontaires sans but lucratif et organisés à l'échelon

14. Catherine Agg, *op. cit.*, p. 23.

15. Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations, 2000*, Munich, K. G. Saur, 1999.

16. Deborah M. Burek (éd.), *Encyclopedia of associations*, Detroit (Mich.), Gale, 1991.

17. Katarina West, *Agents Of Altruism: The Expansion of Humanitarian NGOs in Rwanda and Afghanistan*, Aldershot, Ashgate, 2001, p. 6.

18. Organisation de coopération et de développement économiques, *Répertoire des organisations non gouvernementales dans les pays membres de l'OCDE pour l'environnement et le développement*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 1992 ; Adèle Woods, *Les ONG européennes actives dans le domaine du développement : état des lieux*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 2000. Pour la France, cf. le GAFA, *Guide annuaire des fondations et des associations*, Paris, Éd. SA2, 1995.

local, national ou international. Mais, faute de définition et de système d'accréditation reconnus universellement, le mot continue de recouvrir des sens variés. L'Union européenne préfère d'ailleurs parler d'« acteurs non étatiques » pour ne pas exclure les associations de base, les congrégations religieuses et les partenaires sociaux que sont les syndicats, les représentants du patronat ou les corporations socioprofessionnelles¹⁹. De fait, toute organisation non gouvernementale n'est pas forcément une ONG. Sinon, il faudrait inclure les entreprises, les mutuelles, les mouvements ouvriers ou les Églises, voire les compagnies militaires privées, les prestataires de services logistiques, les regroupements ethniques et les œuvres caritatives des confréries musulmanes ou des sectes chrétiennes. Dans les pays du Sud, en particulier, l'analyste serait alors contraint d'englober des organisations « populaires » dont le caractère formel n'est pas toujours bien affirmé, à savoir les associations d'originaires, où la communauté des donateurs est généralement plus petite que celle des bénéficiaires ; les coopératives et les corporations professionnelles, où les deux groupes se recoupent à peu près ; et les congrégations religieuses, où le nombre de donateurs est supérieur à celui des bénéficiaires²⁰.

À moins de se perdre dans les méandres de la société dite « civile », mieux vaut donc ne pas restreindre la définition des ONG humanitaires à des critères tenant seulement à leur but non lucratif, au volontariat de leurs membres, à leur statut de droit privé, à la pérennité de leur technostucture (par opposition à des campagnes *ad hoc*) et à leur niveau d'activités (qui distingue l'agence opérationnelle de la fondation ou du centre de collecte de fonds). En la matière, le mandat importe tout autant, voire plus, avec d'éventuelles spécialisations dans les domaines de la nutrition, de la santé, de l'éducation, du logement, de l'enfance, de la médiation ou de la défense des droits de l'homme. Qu'il s'agisse d'apporter des secours, d'assurer une protection juridique ou d'assister moralement les victimes dans des situations de crise, les ONG humanitaires remplissent en l'occurrence trois principales fonctions : le plaider, l'urgence et le développement. Aucune de ces missions n'est exclusive des autres. En principe, les activités de plaider concernent essentiellement les ONG de défense des droits de l'homme, dont le nombre a quintuplé en quarante ans, de 1953 à 1993²¹. Mais l'un ne va pas sans l'autre. Pour collecter des informations, les défenseurs des

droits de l'homme utilisent souvent le témoignage des « urgentistes » et des « développementalistes », qui, déjà présents sur le terrain, ne souhaitent pas toujours dénoncer les exactions auxquelles ils assistent de peur d'être expulsés et de devoir interrompre leurs opérations d'assistance. Les ONG de secours, quant à elles, ne s'interdisent pas d'interpeller les médias ou les gouvernements pour alerter l'opinion publique de l'imminence ou du déroulement d'une crise et obtenir une intervention (militaire ou non) de la communauté internationale.

La frontière entre l'urgence et le développement est tout aussi floue. Des « développementalistes » se retrouvent parfois à gérer des situations d'exception et, inversement, les « urgentistes » interviennent dans des crises qui peuvent fort bien s'éterniser pendant des années. En d'autres termes, on ne peut guère définir les humanitaires en fonction de la durée de leur engagement sur le terrain. Les programmes de santé publique le démontrent à leur manière : dans les pays en guerre, la lutte contre le sida ou la malaria va bien au-delà de l'urgence médicale. De fait, le développement touche à deux aspects fondamentaux de l'action humanitaire, à savoir la prévention et la reconstruction. Désormais, les agences d'aide envisagent d'ailleurs le passage de l'urgence au développement en termes de *continuum* sur le plan temporel et de *contiguum* sur le plan spatial, avec des opérations concomitantes dans les régions en paix et en guerre au sein d'un même pays.

Une définition de l'action humanitaire élargie au développement ne facilite certes pas l'étude d'un secteur qui se caractérise par un extraordinaire foisonnement d'initiatives et d'ONG. Mais une approche davantage centrée sur les aspects financiers et institutionnels des associations de solidarité ne permet pas non plus d'éviter la difficulté. D'un côté, certaines structures cherchent effectivement à préserver leur indépendance et à se dissocier des États. D'un autre côté, il existe des associations « paragouvernementales » qui sont des instruments de politique étrangère, soit des GONGOs au Nord, soit des QUANGOs au Sud, ces « quasi-ONG » qui ont du mal à émerger quand des régimes totalitaires musèlent les initiatives de la société civile. Si l'on veut éviter les amalgames et les généralisations abusives, l'extrême complexité du milieu oblige en réalité à entreprendre des analyses détaillées et individualisées au cas par cas²².

Des éléments d'analyse financière et stratégique

Parmi de nombreux indicateurs stratégiques, une lecture financière des ASI permet alors de décrypter la nature et l'intensité des relations entretenues avec

22. Voir à ce propos les données de l'Observatoire de l'action humanitaire, <www.observatoire-humanitaire.org>.

19. François Rubio, *À quoi servent les ONG ?*, Genève, Éd. de L'Hèbe, 2003 ; Philippe Ryfman, *Les ONG*, Paris, La Découverte, 2004.

20. Helmut Anheier, « Indigenous Voluntary Associations, Nonprofits, and Development in Africa », in Walter Powell (éd.), *The Nonprofit sector: a research handbook*, New Haven, Yale University Press, 1987, p. 428.

21. Margaret Keck, Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1998.

les pouvoirs publics. Trois principales données facilitent l'analyse budgétaire des ONG :

- le pourcentage de financements privés et publics ;
- la diversification des ressources ;
- la proportion de fonds dédiés.

A priori, l'importance des subventions gouvernementales dans le budget d'une ASI témoigne d'une grande dépendance politique envers les bailleurs de fonds institutionnels. Or la plupart des ONG humanitaires sont principalement financées par les États²³. Dans les pays industrialisés, le constat s'applique d'ailleurs à l'ensemble du secteur non lucratif, où la part des subventions publiques s'établit à 40 % du budget en moyenne, jusqu'à 51 % en France²⁴. L'apport des entreprises ou des fondations privées est en effet négligeable, et les ONG doivent plutôt compter sur leurs capacités d'autofinancement, notamment grâce à des activités commerciales (ventes de charité, produit du commerce équitable, etc.). Le formidable élan de générosité en faveur des victimes du tsunami asiatique de la Noël 2004 a été assez exceptionnel à cet égard. Contrairement aux idées reçues, les dons des particuliers fournissent d'habitude une toute petite partie des revenus du secteur non lucratif, de l'ordre de 10 %²⁵. Par rapport au monde anglo-saxon, les niveaux atteints s'avèrent particulièrement faibles dans des pays comme la France, malgré une légère hausse au cours de la dernière décennie. Très attachés à leur service public, bon nombre de Français arguent qu'ils paient déjà beaucoup d'impôts et rechignent à financer des agences caritatives privées. De fait, le développement de l'État républicain a, historiquement, entraîné une baisse corrélative des dons, des legs et des engagements philanthropiques dès le début du XX^e siècle²⁶. L'omniprésence des pouvoirs publics, de surcroît, a pu gêner les initiatives de la société civile, contrastant avec les principes de subsidiarité en Allemagne ou de libre entreprise en Grande-Bretagne...

L'étroitesse des relations entretenues avec les États ne correspond certes pas à l'image que l'on a communément des ONG. Beaucoup d'associations finan-

23. Peter Uvin, « From Local Organizations to Global Governance: The Role of NGOs in International Relations », in Kendall Stiles (éd.), *Global institutions and local empowerment: competing theoretical perspectives*, Basingstoke, Macmillan, 2000, p. 9-29 ; Joelle Tanguy, « The Sinews of Humanitarian Assistance: Funding Policies, Practices, and Pitfalls », in Kevin Cahill (éd.), *Basics of international humanitarian missions*, New York, Fordham University Press, 2003, p. 200-240.

24. Lester M. Salamon *et al.* (éd.), *op. cit.*, p. 24.

25. Helmut K. Anheier, Lester M. Salamon, *The emerging nonprofit sector: an overview*, New York, Manchester University Press, 1996, p. XIX.

26. Jean-Luc Marais, *Histoire du don en France de 1800 à 1939 : dons et legs charitables, pieux et philanthropiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999.

cées sur fonds publics ne tiennent d'ailleurs pas à dévoiler leur dépendance à l'égard des bailleurs institutionnels : soit qu'elles cherchent à masquer la réalité de leur structure budgétaire, soit qu'elles la justifient par divers arguments stratégiques. La faiblesse des apports privés contrevient en effet au discours officiel d'organisations qui se disent « non gouvernementales ». Elle pénalise également les efforts d'associations qui doivent apporter un minimum de fonds propres... pour bénéficier de subventions étatiques ! Un récent rapport du Sénat français a ainsi mis en évidence les divers procédés, bien connus du milieu, pour augmenter artificiellement et tout à fait légalement la proportion de financements privés dans le budget d'une ONG²⁷. Il s'agit par exemple de ne comptabiliser que les subventions du ministère des Affaires étrangères et non des collectivités territoriales, des entreprises paraétatiques ou des organismes européens, sans même parler des fonctionnaires ou des locaux fournis à titre gracieux par des établissements publics. Autre méthode, les allocations gouvernementales servent à constituer des réserves transformées en fonds propres au cours des années suivantes. Le procédé vaut également pour les versements d'autres organismes financés par les pouvoirs publics mais répertoriés comme des agences privées. Dans un registre assez similaire, certaines associations militent aussi pour que leurs contributions soient revalorisées à leur « juste prix ». Elles veulent notamment prendre en compte l'apport des volontaires qui travaillent gratuitement pour elles. Des jeux d'écriture permettent alors de présenter des budgets plus équilibrés. En France, par exemple, la part des subventions publiques dans le financement du secteur non lucratif tombe de 57,8 % à 33,4 % si l'on inclut la valeur économique du bénévolat²⁸. Dans le même ordre d'idées, la proportion de ressources privées dans le budget d'une ONG peut facilement augmenter quand on chiffre les dons en nature en fonction de leur prix au détail et non en gros, quitte à surévaluer l'apport des particuliers²⁹.

D'autres associations justifient par ailleurs leurs financements publics en arguant que les subventions de l'État permettent de réduire le coût de la collecte de fonds et d'augmenter le ratio de mission sociale, c'est-à-dire la part effectivement consacrée à des actions humanitaires. De fait, les ONG dont le fonctionnement dépend de la générosité des particuliers doivent engager une proportion non négligeable de leur budget dans des campagnes de publicité. Or

27. Michel Charasse, *Les fonds octroyés aux organisations non gouvernementales (ONG) françaises par le ministère des Affaires étrangères*, Paris, Sénat (Rapport d'information n° 46), 2005.

28. Lester M. Salamon *et al.* (éd.), *op. cit.*, p. 87.

29. Ian Smillie, « NGO's and development assistance: a change in mind set ? », in Thomas Weiss (éd.), *Beyond UN subcontracting task-sharing with regional security arrangements and service-providing NGOs*, Basingstoke, Macmillan, 1998 p. 189.

les demandes de l'opinion publique sont assez contradictoires à cet égard. D'un côté, 56 % des Français trouvent normal que les ONG dépensent de l'argent pour se faire connaître. De l'autre, 50 % n'acceptent pas que leurs dons servent à couvrir les frais de communication des associations et 59 % ne font pas confiance aux organisations qui les contactent par courrier³⁰. Le souci de minimiser les coûts administratifs des ONG invite alors à changer de perspective et à prêter plus d'attention aux ratios de mission sociale qu'aux proportions de financements publics. Dans cette optique, la part du budget dévolue au siège d'une organisation devient un critère déterminant pour apprécier l'effectivité des actions menées sur le terrain. Statutairement, les ONG allemandes qui veulent obtenir des subventions de leur gouvernement doivent ainsi afficher un ratio de mission sociale d'au moins 80 %, nets de leurs frais de gestion et du coût de la collecte de fonds³¹. Il en résulte un système qui, tacitement, s'auto-entretient de part et d'autre. Malgré d'importants frais de gestion, les agences d'aide gouvernementales refusent en effet d'assumer le coût administratif des programmes humanitaires mis en œuvre par des ONG. Les ratios admis, qui tournent autour de 5 % du budget total d'un projet, ne sont pas réalistes et obligent les associations à minimiser, voire à falsifier la part dévolue à des frais de siège...

Contes et légendes des synergies entre l'État et les ONG

Certains persistent toutefois à penser que les subventions des pouvoirs publics laissent une grande marge de manœuvre aux ONG. Si l'on en croit la vision idéaliste des représentants du secteur, les ASI occidentales ne seraient ni les acteurs d'une diplomatie parallèle ni les instruments d'une privatisation des relations internationales, mais des groupes de citoyens qui interagissent avec les États³². D'après cette école de pensée, il ne faut pas se leurrer sur la liberté d'action que procurent des financements privés. Après tout, les « donateurs » non gouvernementaux ne sont pas non plus dégagés de toute conditionnalité. Les entreprises locales et multinationales imposent aussi des contraintes géographiques ou thématiques lorsqu'elles financent des opérations de secours dans

30. Enquête sur les dons aux associations réalisée en septembre 2005 par l'institut CSA (Conseil Analyse Sondage), <www.csa-fr.com/dataset/data2005/opi20050915e.htm>.

31. Judith Randel, Tony German, « Germany », in Ian Smillie, Henny Helmich (éd.), *Stakeholders: government-NGO partnerships for international development*, Londres, Earthscan, 1999, p. 118.

32. Henri Rouillé d'Orfeuill, *La diplomatie non gouvernementale : les ONG peuvent-elles changer le monde ?*, Paris, Éd. de l'Atelier, 2006, p. 25.

les pays en crise où elles ont des intérêts. Les particuliers ont également leurs priorités et leurs préférences : en témoigne la controverse des ASI qui ont voulu réaffecter à d'autres terrains le trop d'argent reçu au moment du tsunami asiatique de 2004. À l'inverse, les subventions étatiques ne sont pas forcément synonymes de restrictions. Des chercheurs montrent qu'elles n'empêchent pas les ONG de critiquer les autorités³³. Compte tenu de la grande variété des financements humanitaires, les ASI peuvent par ailleurs diversifier leurs sources de revenus publics pour jouer un guichet contre l'autre et échapper à la conditionnalité politique des programmeurs de l'aide. Il y va même de leur survie économique : en France, des ONG comme EquiLibre en 1998 ou Hôpital sans frontières en 2002 ont ainsi fait faillite parce qu'elles étaient trop tributaires d'un unique bailleur qui, un jour, a choisi de couper brusquement ses fonds³⁴.

À en croire les partisans d'un partenariat entre l'État et les ASI, l'autonomie des opérateurs humanitaires serait donc assurée par la diversification de leurs sources de revenus, indicateur plus pertinent que la simple proportion de financements publics dans un budget. Une analyse au cas par cas relativise cependant une telle proposition. En Irak, aujourd'hui, une ONG financée tout à la fois par les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Australie aurait en réalité une très faible marge de manœuvre puisque ces trois États sont engagés dans le conflit. En soi, la diversification des subventions publiques ne garantit rien si elle ne fait que traduire le consensus de la politique étrangère et migratoire des États, notamment européens.

Dans la structure financière d'une ONG, c'est plutôt la part de fonds dédiés (*earmarking*) qui permet d'apprécier l'indépendance stratégique d'une association. Par « fonds dédiés », on entend en l'occurrence des allocations destinées à un programme ou à une région en particulier. Celles-ci déterminent le choix des

33. Samuel Lucas McMillan, *Fueling Funding Dependency? Northern Governments, NGOs and Food Aid*, San Diego, Annual Meeting of the International Studies Association, polycop., 2006.

34. En 2002, par exemple, HSF (Hôpital sans frontières) a été placé en liquidation judiciaire. Fondé en 1976 par Tony de Graaff avec le soutien des clubs français du Rotary International et en partenariat avec Médecins du Monde, HSF construisait des hôpitaux de campagne, souvent transportés par des Transaal de l'armée de l'air. De façon assez typique, l'ONG a pris de l'ampleur, s'est éloignée de son bailleur initial et a vu ses dépenses salariales augmenter rapidement grâce aux subventions de l'Union européenne. En l'an 2000, les fonds propres de HSF ne représentaient que 4 % d'un budget de 1,8 million d'euros. Aujourd'hui ne reste plus de HSF qu'une petite structure purement bénévole, en l'occurrence sous la forme d'une section belge créée à Namur en 1992 et restée affiliée aux clubs du Rotary International. Le cas de Medicus Mundi, dont il ne subsiste plus qu'une branche espagnole depuis 1998, est un peu différent : cette ONG a disparu parce qu'elle n'avait pas su évoluer en chargeant des professionnels de la communication de solliciter la générosité du public.

terrains d'action, et leur pourcentage s'avère si sensible que les opérateurs humanitaires le communiquent rarement, à quelques exceptions près comme le Comité international de la Croix-Rouge ou ActionAid. De grosses ONG jugent ainsi qu'il n'est pas nécessaire d'indiquer la part de fonds dédiés dans les contributions reçues de gouvernements : les Britanniques d'Oxfam parce que les financements publics seraient forcément liés ; les Américains de CARE parce que les subventions étatiques seraient dégagées de toute conditionnalité politique³⁵.

Conjuguée à l'hétérogénéité des données statistiques, qui ne facilite pas les comparaisons, la relative opacité du milieu montre de ce point de vue les limites analytiques d'une vision purement comptable des ONG et de leurs bailleurs. De fait, des éléments plus subjectifs et qualitatifs interfèrent, car la nature des partenariats entre gouvernements et associations dépend d'abord et avant tout des cultures institutionnelles de part et d'autre³⁶. Du côté des ONG, les dynamiques de développement organisationnel et de rentabilité des programmes peuvent parfaitement conduire à privilégier des logiques de survie économique au détriment de réflexions critiques sur le sens des engagements humanitaires. Rares sont en l'occurrence les associations qui prennent le risque de se priver d'une source de revenus et de rompre un contrat passé avec le public lorsque la poursuite d'une opération d'assistance s'avère contre-productive et sert uniquement à promouvoir des intérêts politiques³⁷. Il arrive même que les relations entre les ASI et les autorités de leur pays de siège relèvent de l'osmose. Un directeur d'Oxfam-USA, organisation réputée pour son indépendance (voire son insolence) à l'égard des pouvoirs publics, expliquait ainsi : « Les ONG qui sous-traitent pour le gouvernement américain et reçoivent de lui l'essentiel de leur budget ont une mentalité de fonctionnaire. Elles pensent comme le gouvernement. Elles n'ont pas besoin qu'on leur dise quoi faire pour satisfaire les attentes de Washington³⁸. »

Tout dépend aussi de l'attitude des autorités. Les cas de figure s'avèrent très variés dans ce domaine. D'un côté, les États-Unis sont connus pour utiliser les ASI comme des vecteurs d'influence et des relais de leur politique étrangère.

Jacobin et centralisateur, l'État français, au contraire, a longtemps entretenu des relations empreintes de méfiance avec le milieu associatif, qui le lui a bien rendu. Jusqu'à récemment, il n'a pas ou peu cherché à subventionner des ASI pour les instrumentaliser. Nonobstant les velléités de partenariat et de coopération décentralisée des 22 régions, 95 départements et 36 000 communes de l'Hexagone, la proportion de l'aide au développement que les pouvoirs publics reversent aux ONG demeure l'une des plus faibles d'Europe, à hauteur de 1 %³⁹. Entre ces deux extrêmes, américain et français, il existe des situations moins tranchées. Très généreux avec les ONG, les États scandinaves, en particulier, ont la réputation de mieux respecter l'indépendance de leurs partenaires associatifs.

Au final, il semble difficile de généraliser. Sur le plan quantitatif, la part de fonds dédiés (plus que la proportion de financements publics) laisse apparaître différents degrés de dépendance. Sur le plan qualitatif, les ONG subventionnées sont indéniablement liées aux pouvoirs publics par des intérêts croisés : autant elles dépendent des fonds des bailleurs institutionnels, autant les États ont besoin d'elles pour accéder à des terrains en crise, obtenir des informations précises et mettre en œuvre des programmes humanitaires, quitte à contenir les populations déplacées dans des camps pour les empêcher de venir demander l'asile en Occident. À partir d'un tel constat, les relations entre les deux types d'acteurs se révèlent plus ou moins imbriquées. Des analyses au cas par cas mettent en évidence une grande variété de situations, avec de simples sous-traitants, des ONG instrumentalisées malgré elles et des associations capables de renoncer à des subventions pour ne pas compromettre leur indépendance d'action. Une étude encore plus poussée obligerait en fait à s'interroger aussi sur l'absence de financements publics en ce qui concerne certaines crises, « oubliées » parce qu'elles sont peu pertinentes stratégiquement ou délibérément « délaissées » parce qu'elles ne répondent pas aux critères politiques des États bailleurs. C'est en effet là que ressortent le plus nettement les limites d'une coopération entre ONG et gouvernements ainsi que les contradictions structurelles entre la poursuite de l'intérêt national et les impératifs moraux d'une action humanitaire qui se veut universelle et impartiale, au risque de ravitailler « l'ennemi » du moment.

35. Catherine Agg, *op. cit.*, p. 14.

36. La remarque vaut évidemment pour les organisations intergouvernementales. Sur 304 projets financés par la Banque mondiale avec des ONG entre 1973 et 1990, par exemple, seulement 76 laissaient une relative marge de manœuvre aux associations chargées de les mettre en œuvre. Cf. Paul Nelson, *The World Bank and non-governmental organizations: the limits of apolitical development*, Basingstoke, Macmillan, 1995, p. 72.

37. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Bruxelles, Complexe, 2001.

38. Joseph Short, cité in Brian Smith, « US and Canadian PVOs as Transnational Development Institutions », in Robert Gorman (éd.), *Private voluntary organizations as agents of development*, Boulder (Colo.), Westview Press, 1984, p. 164.

39. La loi de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État a notamment conduit les organisations missionnaires à plus s'autofinancer que leurs homologues en Allemagne, où le denier du culte est collecté et reversé par le gouvernement. Aujourd'hui encore, bien des ASI chrétiennes dépendent moins des subventions publiques que les ONG laïques : en termes de ressources privées, elles affichent un meilleur équilibre budgétaire grâce à la rente de situation que leur garantissent les quêtes de carême et les donations des fidèles, à l'instar des dizainiers d'autrefois.

Outre-Terre – Revue Française de Géopolitique

Daedalos Institute of Geopolitics

Publié avec le concours
de l'Observatoire géopolitique des espaces nationaux
et internationaux (OGENTI), Paris-Sorbonne, Paris IV

Directeur : Michel Korinman

Rédacteur en chef : Michaël Gutmann

Secrétariat de rédaction : Maryelle Magret, Virginie Barrier-Roiron,
Marie-Pierre Courtine, Mélanie Torrent

Cartographie : Tristan Morel

Adaptation-Maquette : Anne Hébert

Composition : CompoFlash

Attachée de presse : Gaëlle Loir

Directeur de la publication : Michel Korinman

COMITÉ DE RÉDACTION :

Marc Auchet, Jacques Bernet, Hélène Blanc, Hamit Bozarslan, Jean-Marie Brohm, Michel Bruneau, Antoine Colonna, Michael F. Davie, Bruno Drweski, Frédéric Durand, Nabil El-Hachem, Samia Ferhat, Manlio Graziano, William Guéraiche, Simon Haddad, Bakhyt Himy, Colin Kaiser, Iannis Kanakis, Claude Karnoouh, Thierry Kellner, John Laughland, Christian Lechervy, Michel Makinsky, Florence Mardrossian, Guy Millière, François Muller, Jean-Baptiste Onana, Ali Ouertatani, Anna Papasavva, Thierry Pairault, Jean-François Pérouse, Gérard Rabinovitch, Miguel Rodriguez, Michel Roux, Muhammed Saïd Sahib, Christophe Sandlar, Sylvain Schirmann, Luigino Scricciolo, Philippe Sébille-Lopez, Guldener Sonumut, Henri Stern, Georges Tadonki, Pierre-André Taguieff, Comi Toulabor, Jean-François Tournadre, Pierre Verluise, Fabrizio Vielmini, Marie-Sybille de Vienne.

COMITÉ SCIENTIFIQUE :

Élisabeth Adam, Danièle Auffray, Maurice Aymard, Andrée Bachoud, Jacques Bariéty, Louise Bénat, Yvonne Bollmann, Michel Carmona, Dominique David, Olivier Dollfuss†, Pierre Du Bois, Michèle Duchet†, Gérard-François Dumont, Marc Ferro, Olivier Frayssé, Thierry Garcin, Alain Guillerm†, Michel Gurfinkel, Guy Lervnet, Olivier Herrenschmidt, José Kagabo, Claude Karnoouh, Pierre Kipré, Marc Lazar, Philippe Levillain, Bernard Lory, Joseph Maila, René Major, Yohanan Manor, Yves Mény, Pierre Milza, Edgar Morin, Pierre Naville†, Gilles Pécout, Jean-Robert Pitte, Freddy Raphael, Jean-Claude Redonnet, Jean-Christophe Romer, Georges-Élia Sarfati, Georges-Henri Soutou, Charles Urjewicz, Alfred Wahl.

COORDINATEUR DU RÉSEAU OUTRE-TERRE EN FRANCE :

Loris Maurin.

CORRESPONDANTS :

Afrique du Sud : Georges Tadonki. *Algérie* : Aomar Baghzouz. *Allemagne* : Detlef Brandes, Iring Fetscher, Josef Joffe, Claus Leggewie, Jochen Thies, Ludwig Watzal. *Argentine* : Fernando Devoto. *Australie* : Peter Brown. *Autriche* : Alfred Missong, Anton Pelinka, Anton Staudinger. *Belgique* : Olivier Alsteens, Jean-Pierre Stroobants, Jan de Volder. *Bulgarie* : Emil Kazakov, Antony Todorov. *Brésil* : João Birman. *Cameroun* : Georges Tadonki. *Canada* : Frédéric Lasserre, Rodolphe de Koninck. *Chine* : Liao Shi. *Corée du Sud* : Choi Yeon Goo. *Égypte* : Tewfik Aclimandos. *Espagne* : Manuel Espadas Burgos, Victor Morales Lecano. *Estonie* : Jan Kaplinski. *États-Unis* : Keith Botsford, Michael Clough, Joseph Fichett, Dana Lindaman, Igor Lukes, Gianni Riotta, Ewa Thompson. *Éthiopie* : Elias Abi Chacra. *Géorgie* : Ghia Zhorzholliani. *Grande-Bretagne* : John Laughland, Roger Morgan. *Grèce* : Françoise Arvanitis, Dimitri Deliolanes, Zachos Papazahariou. *Hongrie* : Attila Melegh, Guyla L. Ortutay. *Israël* : Shira Ansky, Daniel Haik, Emmanuel Navon. *Iran* : Iman Ansari. *Italie* : Luigino Scricciolo, Stefania Sepulcri. *Japon* : Kunihiro Yatabe, Yasuo Kusano. *Liban* : Marc-Antoine Zabbal, Simon Haddad. *Lituanie* : Alfredas Blumblauskas. *Maurice* : Shafick Osman. *Panama* : José Ardila. *Philippines* : Alfredo C. Robles. *Pologne* : Magda Kobierskaz, Wojciech Gielzynski. *République Tchèque* : Jan Kren. *Roumanie* : Emilia Cusma. *Russie* : Andrej Zubov. *Slovaquie* : Lubomir Liptak. *Suède* : Rolf Gauffin. *Turquie* : Itir Akdogan, Guldener Sonumut. *Ukraine* : Leonid Finberg, Miroslav Popovic.

Outre-Terre

Revue française de géopolitique

Peuples en migrations La question géopolitique du XXI^e siècle Eurarabie ? Eurafrique ? Eurasie ?

N° 17

DAEDALOS

érès

OGENI